

## Congress of Local and Regional Authorities of Europe

1st Session

### **Recommendation 6 (1994)<sup>1</sup> on the Conference on “Regionalisation in Europe: evaluation and perspectives” (Geneva, Switzerland, 3-5 June 1993)**

The Congress,

bearing in mind the proposals of the Chamber of Regions and after having taken note of the opinion of the Chamber of Local Authorities,

#### **I. Having noted**

1. the report on the results of the Conference on “Regionalisation in Europe: evaluation and perspectives” held in Geneva (Switzerland) from 3 to 5 June 1993, presented by Mr Haegi on behalf of the Committee on Regional Problems and Development,
2. the Final Declaration adopted at the end of the conference, which it supports while drawing the attention of the national authorities concerned to the importance of the text (see appended Declaration),
3. the political will of the representatives of local and regional government to carry the discussion of their varied experience further at the Council of Europe and periodically exchange information on the various aspects of regionalisation in the new Greater Europe;

#### **II. Recalling**

1. its Resolutions 67 (1970) and 117 (1980) on the problems of regionalisation and on regional institutions in Europe,
2. its previous declarations on the subject, notably the Galway Declaration (1975) and the Bordeaux Declaration (1978), which have profoundly influenced thinking in this area and

---

1. Debated by the Chamber of Regions on 3 June 1994 and adopted by the Standing Committee on behalf of the Congress on 3 June 1994 (see Doc. CPR (1) 1, Part. I Rec., draft Recommendation presented by Mr C. Haegi).

## Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

1<sup>re</sup> Session

### **Recommandation 6 (1994)<sup>1</sup> relative à la Conférence sur «La régionalisation en Europe: bilan et perspectives» (Genève, Suisse, 3-5 juin 1993)**

Le Congrès,

saisi de la proposition de la Chambre des régions, et après avoir pris note de l'avis de la Chambre des pouvoirs locaux,

#### **I. Ayant pris connaissance**

1. du rapport sur les résultats de la Conférence sur «La régionalisation en Europe: bilan et perspectives», qui s'est tenue du 3 au 5 juin 1993 à Genève (Suisse), présenté par M. Haegi au nom de la Commission des Problèmes régionaux et de l'aménagement du territoire,
2. de la Déclaration finale adoptée à l'issue des travaux de cette Conférence, qu'elle appuie tout en attirant l'attention des autorités nationales compétentes sur son importance (voir Déclaration en annexe),
3. de la volonté politique des représentants du niveau local et régional d'approfondir, dans le cadre du Conseil de l'Europe, leurs multiples expériences et de procéder à des échanges d'informations périodiques sur les divers aspects de la régionalisation dans la nouvelle Grande Europe;

#### **II. Rappelant**

1. ses Résolutions 67 (1970) et 117 (1980) relatives aux problèmes de la régionalisation et aux institutions régionales en Europe,
2. ses Déclarations antérieures sur ce thème, notamment celles de Galway (1975) et de Bordeaux (1978), qui ont fondamentalement influencé les pensées politiques en la matière et qui

---

1. Discussion par la Chambre des Régions le 3 juin 1994 et adoption par la Commission Permanente au nom du Congrès le 3 juin 1994, (voir Doc. CPR (1) 1, Partie I Rec., projet de Recommandation présenté par M. C. Haegi).

have guided discussion of the issue since then both in the European institutions and in national governments;

### III. Welcoming

1. the provisions of the Maastricht Treaty, now signed by the twelve member states of the European Union, ensuring participation by representatives of local and regional government in the framing of Community policies on regional matters,

2. the decisions of principle taken at the first Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe member States, held in Vienna on 8 and 9 October 1993, concerning the setting up at the Council of Europe of a consultative organ genuinely representing both local and regional authorities in Europe, in the form of a Congress and of two Chambers, one of Regions and another of Local Authorities,

3. the statements made in the Vienna Declaration on the importance of transfrontier co-operation between local and regional authorities and the commitment made by the Heads of State and Government to extend it to co-operation between non-adjacent regions;

### IV. Observing that

- regionalisation is now generally recognised as a pattern for the administrative organisation of the state, since it reflects a real need of the people and of their elected representatives;
- implementation of this principle has helped in the past to resolve conflicts dividing society in some European states and thus provides a model for satisfying the aspirations of populations wishing to live within their own regional entities;
- even if the regions assume different forms from one country to another, these structures and areas voice a strong desire to play a more active part in the building of Europe and to establish working links and contact and solidarity networks;
- in unitary states devolution and decentralisation trends are gaining strength, the ultimate purpose being to produce the same administrative or economic effects as regionalisation

ont orienté les discussions menées depuis lors dans ce domaine tant dans le cadre des institutions européennes qu'au sein des gouvernements nationaux;

### III. Se félicitant

1. des stipulations du Traité de Maastricht maintenant ratifié par les douze Etats membres de l'Union Européenne, assurant la participation des représentants des autorités régionales et locales à la formulation des politiques communautaires dans les domaines de la politique régionale,

2. des décisions de principe prises à l'occasion du Premier Sommet des Chefs d'Etats et de Gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe qui s'est tenu à Vienne les 8 et 9 octobre 1993, concernant la création au sein du Conseil de l'Europe d'un organe consultatif représentant authentiquement tant les collectivités locales que les collectivités régionales en Europe, sous forme d'un Congrès et de deux Chambres, l'une des Pouvoirs Locaux et l'autre des Régions de l'Europe,

3. des constatations faites dans la Déclaration de Vienne concernant l'importance accordée à la coopération transfrontalière entre collectivités locales et régionales et de l'engagement pris par les Chefs d'Etats et de Gouvernements à poursuivre ce travail et à l'étendre à la coopération entre régions non contiguës;

### IV. Constatant que

- la régionalisation en tant que concept pour l'organisation administrative de l'Etat est aujourd'hui généralement reconnue, étant donné qu'elle correspond à un besoin réel des citoyens et de leurs représentants élus;
- la mise en oeuvre de ce principe a contribué dans le passé à résoudre des conflits de société dans certains Etats d'Europe et s'inscrit ainsi en tant que modèle pour répondre aux aspirations de la population souhaitant vivre dans le cadre d'une entité régionale qui lui est propre;
- même si les régions correspondent à des entités différentes selon les pays, ces structures et ces espaces expriment une volonté pressante de participer plus activement à la construction européenne et d'établir entre eux des réseaux de contact et de liaisons de travail et de solidarité;
- dans les Etats unitaires, les tendances vers une décentralisation et une déconcentration se renforcent, visant dans leur finalité à produire les mêmes effets au plan administratif ou

machinery, but without altering the administrative organisation of the state;

- regionalisation is a model for the Central and East European countries, which in most cases already enjoy local democracy and have begun to consider introducing regional democracy;
- regionalisation can be effective only if regional authorities are vested with full and clearly defined powers, exercised under their own responsibility, and if they are provided with operational administrative machinery and adequate financial resources based on their own clearly defined revenue;
- the regions are very often the appropriate framework for dealing, at a more open and accessible level, with the increasingly complex problems posed by our society in areas such as spatial planning, endogenous development and the environment;
- the building of Europe requires the support of local and regional authorities and must take account of the aspirations of the people, who wish to be directly involved in decision-making by the European bodies through their elected representatives at both national, regional and local level;
- the different stages in the building of Europe can be completed only if people have confidence in the democratic procedures and machinery governing the European institutions, which should incidentally rely in all their work on the principle of subsidiarity, applied at all levels from local level up to European level;

#### V. Considering that

- official, permanent representation of local and regional authorities in the European institutions is a major factor in the development of regionalisation in Europe and reflects the dynamic political forces inherent in local and regional government and their commitment to the building of Europe;
- the two new working structures set up at European level, namely the Committee of the

économique que les mécanismes inhérents à la régionalisation, sans modifier cependant l'organisation administrative de l'Etat;

- la régionalisation s'offre comme modèle aux pays de l'Europe centrale et orientale qui disposent en règle générale déjà d'un niveau de démocratie locale et qui ont engagé des réflexions sur l'instauration d'un niveau régional;
- la régionalisation ne peut être efficace qu'à condition d'avoir mis à la disposition des instances régionales des compétences pleines déterminées avec précision, exercées sous leur propre responsabilité, une administration opérationnelle et des ressources financières suffisantes basées sur des recettes propres et clairement définies;
- la région représente très souvent le cadre approprié pour maîtriser, à une échelle plus accessible et plus transparente, les problèmes de plus en plus complexes posés par notre société dans les domaines tels que l'aménagement du territoire, le développement endogène et l'environnement;
- la construction de l'Europe a besoin du soutien des autorités locales et régionales et doit tenir compte des aspirations de la population souhaitant être directement associée au processus décisionnel des instances européennes par l'intermédiaire de ses représentants élus, tant au niveau national qu'au niveau régional et local;
- la réalisation des différentes étapes de la construction de l'Europe ne peut se faire que sur la base de la confiance de la population dans les procédures et mécanismes démocratiques qui régissent les institutions européennes; celles-ci devraient d'ailleurs se laisser guider dans tous leurs travaux par le principe de la subsidiarité appliqué à tous les niveaux, du niveau local jusqu'au niveau européen;

#### V. Considérant que

- la représentation officielle et permanente des autorités régionales et locales auprès des institutions européennes est un facteur important dans l'évolution de la régionalisation en Europe et qu'elle est le reflet des forces politiques dynamiques inhérentes au niveau des pouvoirs locaux et régionaux et de leur engagement pour la construction européenne;
- les deux nouvelles structures de travail, instaurées au plan européen, à savoir: le

Regions of the European Union and the Congress of Local and Regional Authorities of Europe, should co-operate as closely as possible and therefore establish liaison and co-ordination machinery to avoid duplication and ensure that their action is complementary;

- the new bodies set up both at the Council of Europe and in the European Union to ensure local and regional authority participation in the institutions' work call for appropriate changes in the existing administrative and financial framework to enable them to cope with the new tasks assigned to them;
- the new Congress of Local and Regional Authorities of Europe should pursue the work done in this area by the former CLRAE and strengthen its efforts to promote the regional and local levels and devolution in Greater Europe and to encourage and support any steps taken in the matter;
- the regions, as units geared to solidarity and co-operation, are major factors for stability, capable of taking rapid initiatives in the matter of mutual aid and assistance, notably in the administrative, economic, cultural and humanitarian spheres; further initiatives should be taken through the Council of Europe to publicise this aspect of regionalisation more widely;
- interregional and particularly transfrontier co-operation are now faced with a new geopolitical situation: they must take action to create a climate of trust and solidarity between all the countries of Greater Europe and to forge the closest possible ties across national borders, while taking account of the historical, political, cultural and psychological factors specific to each state – including the particular problems posed by minorities;
- it is essential to intensify efforts at regional and transfrontier level to devise operational models of socio-economic and cultural development, and to co-ordinate the activities of the various bodies pursuing those aims in Central Europe;

Comité des Régions de l'Union européenne et le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, devraient coopérer aussi étroitement que possible et créer à cette fin des mécanismes de liaison et de concertation en vue d'éviter les doubles emplois et d'assurer la complémentarité de leurs actions;

- les nouvelles structures, créées tant au sein du Conseil de l'Europe qu'au sein de l'Union européenne, visant à assurer la participation des autorités régionales et locales à leurs travaux, nécessitent une adaptation appropriée du cadre administratif et financier existant pour leur permettre de faire face aux nouvelles tâches qui leur incombent;
- le nouveau Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe devrait poursuivre les travaux entamés en la matière par l'ancienne CPLRE et renforcer ses efforts en vue de promouvoir, au plan de la Grande Europe, les niveaux régionaux et locaux et la décentralisation, et d'encourager et soutenir toute initiative dans ce domaine;
- les régions, en tant qu'espaces de solidarité et de coopération, représentent des facteurs politiques importants de stabilité qui sont capables de lancer des initiatives rapides d'aide et d'assistance mutuelle notamment au plan administratif, économique, culturel et humanitaire; de nouvelles initiatives devraient être lancées dans le cadre du Conseil de l'Europe pour mieux faire connaître cette dimension de la régionalisation;
- la coopération interrégionale, et notamment la coopération transfrontalière, sont confrontées aujourd'hui à une nouvelle réalité géopolitique: elles doivent engager des actions visant à créer un climat de confiance et de solidarité entre tous les pays de la Grande Europe et ayant pour objectifs de tisser des liens aussi étroits que possible au-delà des frontières, tout en intégrant les facteurs historiques, politiques, culturels et psychologiques propres à chaque Etat – et notamment des problèmes particuliers que posent les minorités ethniques;
- il est indispensable de s'engager davantage à élaborer, dans le cadre régional et transfrontalier, des modèles opérationnels de développement socio-économique et culturel et de coordonner les activités des différents organismes agissant en Europe centrale dans ce même but;

**VI. Recommends that**

## 1. national authorities:

- recognise the advantages attendant on the regional and local approach to the democratic organisation of the state and, when considering the issue, bear in mind the conclusions set out in the Geneva Final Declaration;
- draw upon the considerations contained in the Geneva Declaration when framing their European policy and assist the work of the new bodies representing local and regional authorities at the Council of Europe and in the Commission of the European Union, in order to give real political effect to the subsidiarity principle at all levels, from European level down to local level;
- take the necessary steps and create the requisite legal instruments in domestic law to allow the promotion and development of inter-regional and transfrontier co-operation;
- facilitate and support the efforts of local and regional authorities to strengthen their co-operation, solidarity and peace networks, thereby enabling them to launch solidarity operations rapidly in the event of emergencies or conflicts;
- ensure the participation of regional authorities, through appropriate joint information and consultation structures, in the formulation of foreign policies;

## 2. the Committee of Ministers of the Council of Europe:

- ensure that the new body representing local and regional authorities at the Council of Europe functions smoothly and provide it with an appropriate administrative infrastructure and the requisite budgetary resources;
- take account of the results of the Geneva Conference when drawing up the annual intergovernmental programme of activities and assign greater importance to regional matters, which means allocating them the necessary resources;
- refer the Geneva Declaration to the CDLR for an opinion and ask the committee to bear it in mind when planning its future activities on regionalisation;

**VI. Recommande**

## 1. aux autorités nationales:

- de reconnaître les avantages qu'apporte l'approche régionale et locale à l'organisation démocratique de l'Etat et de tenir compte, lors des réflexions en la matière, des conclusions formulées dans le cadre de la Déclaration finale de Genève;
- de s'inspirer, lors de la définition de leur politique européenne, des considérations de la Déclaration de Genève et de faciliter les travaux des nouvelles structures représentatives des pouvoirs locaux et régionaux au sein du Conseil de l'Europe et de la Commission de l'Union européenne, en vue de transcrire dans la réalité politique le principe de subsidiarité appliqué à tous les niveaux, du niveau européen jusqu'au niveau local;
- de prendre les dispositions nécessaires et de créer les instruments juridiques indispensables, dans le cadre de leur droit interne, pour permettre la promotion et l'approfondissement de la coopération interrégionale et la coopération transfrontalière;
- de faciliter et de soutenir les efforts entamés par les autorités régionales et locales pour renforcer leurs réseaux européens de coopération, de solidarité et de paix, leur permettant ainsi de lancer rapidement des actions de solidarité en cas de crise ou de conflit;
- de faire participer les autorités régionales, dans le cadre des structures d'information et de consultation mixtes appropriées, à la définition de leur politique étrangère;

## 2. au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe:

- d'assurer le bon fonctionnement de la nouvelle structure représentative des pouvoirs locaux et régionaux au sein du Conseil de l'Europe et de la doter d'une infrastructure administrative appropriée et des moyens budgétaires correspondants;
- de tenir compte des résultats de la Conférence de Genève lors de l'établissement du programme annuel d'activités intergouvernemental et de réserver aux questions régionales une plus grande place en la dotant des moyens nécessaires;
- de transmettre pour avis au CDLR la Déclaration de Genève, tout en l'invitant à en tenir compte lors de la définition de ses futures activités concernant la régionalisation;

- instruct the CDLR to draw up a handbook on the establishment of regional machinery, outlining the advantages and disadvantages of the regional approach to the organisation of the state, the steps to be taken to achieve results in the matter, the various stages to be completed and the problems that may arise in defining a minimal power framework and the area-based resources enabling this regional machinery to function efficiently;
  - instruct the CDLR to make a more detailed study of the power relationships, power-sharing arrangements and working relations between regional and local administrative bodies and, in particular, to examine existing machinery for co-operation and co-ordination between the two tiers of government;
  - forward the Geneva Declaration to the Commission of the European Union, drawing its attention more specifically to paragraph 31 of the declaration;
3. the Parliamentary Assembly:
- bear in mind, in its future studies of democratic decision-making bodies at European and national level, the criterion of regionalisation and especially the relationship between national and regional assemblies;
  - consider the possibility of launching a specific project, in co-operation with the CLRAE, to promote regionalisation in Greater Europe.
- de charger le CDLR d'élaborer un guide pour la création des structures régionales, décrivant d'une manière succincte les avantages et inconvénients de l'approche régionale dans l'organisation de l'Etat, les initiatives à prendre pour avancer en la matière, les différentes étapes à passer et les problèmes que l'on peut rencontrer pour définir le cadre minimaliste des compétences et les moyens propres permettant de faire fonctionner efficacement ces structures régionales;
  - de charger le CDLR d'examiner plus en détail les rapports de force, la répartition des compétences et les relations de travail qui existent entre les instances administratives de niveau régional et ceux du niveau local et d'analyser notamment les mécanismes de coopération et de coordination entre ces deux niveaux;
  - de transmettre la Déclaration de Genève à la Commission de l'Union européenne, en attirant notamment son attention sur le paragraphe 31 de ce texte;
3. à l'Assemblée parlementaire:
- de tenir compte, dans ses travaux futurs portant sur l'analyse des structures décisionnelles démocratiques européennes et nationales, du critère de la régionalisation et notamment du rapport qui existe entre les assemblées du niveau national et celles du niveau régional;
  - d'examiner les possibilités de lancer une action spécifique, en coopération avec la CPLRE, pour la promotion de la régionalisation dans le cadre de la Grande Europe.

## Appendix

### Geneva final declaration

The participants at the Conference on Regionalisation in Europe, meeting in Geneva from 3-5 June 1993 at the invitation of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (CLRAE) reached the following conclusions:

#### I. Regionalisation in Europe

1. Europe is made up of unitary States on the one hand and regionalised States and federal States on the other, which differ quite fundamentally from each other. In the first case, the State constitutes a single entity and the various local and regional authorities have a degree of autonomy within a single legal order. Federal and

## Annexe

### Déclaration finale de Genève

Les participants à la Conférence sur la régionalisation en Europe, réunis à Genève du 3 au 5 juin 1993 à l'invitation de la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE) sont parvenus aux conclusions suivantes:

#### I. La régionalisation en Europe

1. L'espace européen est constitué d'Etats unitaires d'une part, et d'Etats régionalisés et d'Etats fédéraux d'autre part, entre lesquels il existe une différence de nature fondamentale. Dans les premiers, l'unité de l'Etat est entière; c'est au sein de l'ordre juridique unique que les diverses collectivités territoriales sont dotées d'une certaine autonomie. L'Etat fédéral et l'Etat régionalisé

regionalised States are an assemblage of different, more or less, self-governing parts.

2. Federal States (such as Germany, Switzerland, Austria and Belgium) and regionalised States (such as Spain and Italy) differ not in nature but in degree; both grant legislative power to their components, which is different to States just being decentralised. Legislative autonomy, however, is less important in regionalised States than in federal States.

3. Real federalism should be based on the autonomy of the components, their participation in the federation and equality between the federated states and the federal power. The experience in Europe shows that, contrary to some criticisms, federalism contributes to the stability and the balanced development of federal States.

4. The main distinction between the federal and the regionalised State lies in the fact that regions do not usually participate in the running of central decision-making authorities whilst a federated State does have this power.

5. The absence of a regional tier of government, defined as such, in unitary States does not mean that there is no decentralisation or absence of discussion on regionalisation. This discussion within unitary States has an economic dimension (search for an "optimum dimension"), to exercise powers which have been or which could be transferred, an administrative one (modernisation of State functioning) and political connotations in the widest sense of the term (affirmation of identity).

6. Regionalisation and decentralisation, are under consideration in unitary States. This is the case of plans in Greece, Ireland and Portugal to create intermediate tiers of decentralised government. In the United Kingdom movements towards regionalisation and decentralisation are less clear and within England, Scotland and Wales it is likely that one existing level of local government will disappear. Furthermore, reorganisation is being carried out within the existing framework: strengthening of transfers of powers, lesser degree of supervision, legislation to promote new forms of co-operation, reforms are being studied and their implementation is under way in some countries, such as Finland and in Sweden.

7. The existence and autonomy of local authorities guarantees the full application of democratic principles in allowing citizens to participate in public life. *The countries of Central and Eastern Europe* are thus now according priority to the construction of a first level of local democracy and are enshrining local autonomy in their constitutions on the basis of the European Charter of Local Self-Government.

8. The regional tier of administration, when provided for in the constitution, is envisaged as a level of

sont un assemblage de différentes parties plus ou moins autonomes.

2. Il existe des différences, non pas de nature, mais de degré entre les Etats fédéraux (par exemple Allemagne, Suisse, Autriche et Belgique) et régionalisés (par exemple, Espagne et Italie) qui octroient tous deux une capacité législative à leurs composantes, ce qui les distingue des Etats simplement décentralisés. L'autonomie législative est cependant plus faible dans les Etats régionaux que dans les Etats fédéraux.

3. Un véritable fédéralisme doit être basé sur l'autonomie des entités, la participation de ces entités à la fédération et des rapports d'égalité entre les entités et le pouvoir fédéral. Contrairement à certaines critiques, l'expérience en Europe prouve que le fédéralisme contribue à la stabilité des Etats fédéraux et à leur développement équilibré.

4. Etat Fédéral et Etat Régional se distinguent principalement par le fait que les régions en général ne participent pas au fonctionnement du pouvoir central, alors que l'Etat fédéré dispose de cette faculté.

5. Au sein des Etats unitaires, l'absence d'un niveau régional défini comme tel ne signifie pas absence de décentralisation ou de débat sur la régionalisation. Ce débat au sein des Etats unitaires a des connotations économiques (recherche d'un «optimum dimensionnel», pour assumer les compétences qui leur ont été ou pourraient leur être dévolues), administratives (modernisation du fonctionnement de l'Etat) et politiques au sens large (affirmation identitaire).

6. La régionalisation et la décentralisation connaissent actuellement une phase de réflexion dans les pays unitaires. Ainsi en est-il des projets en Grèce, en Irlande et au Portugal pour créer des niveaux intermédiaires d'administration décentralisée. Au Royaume-Uni, les mouvements vers la régionalisation et la décentralisation sont moins clairs et en Angleterre, en Ecosse et au Pays de Galles, il est à prévoir qu'un niveau existant de l'administration territoriale va disparaître. Par ailleurs, des réorganisations sont en cours dans le cadre existant: renforcement des transferts de compétences, allègement des tutelles, législations favorisant de nouvelles formes de coopération; des projets sont à l'étude et en voie de mise en oeuvre dans certains pays, comme en Finlande ou en Suède.

7. L'existence et l'autonomie des collectivités locales garantissent la pleine application des principes démocratiques par la participation des citoyens à la vie publique. Ainsi, les *pays d'Europe centrale et orientale* donnent maintenant la priorité à la construction d'un premier niveau de démocratie locale et consacrent dans leurs constitutions l'autonomie locale, souvent en s'appuyant sur la Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

8. Le niveau régional de pouvoir, quand il est prévu par la Constitution dans ces pays, est envisagé comme

deconcentration of powers rather than a tier of decentralisation. Minority problems mean that the very idea of moves towards regional self-government sparks off fears of the eventual dismemberment of the State (and the implicit challenging of borders). Nevertheless, plans for decentralisation with the creation of regional authorities are being studied in Poland and in the Czech and Slovak Republics. Moreover, there exists a positive tendency towards introducing regionalisation in Croatia; regionalisation forms also the basis of the Russian Federation.

9. In the countries of Central and Eastern Europe, real decentralisation should go hand in hand with economic and political reconstruction. The problem of minorities must in no way serve as a pretext for excessive centralisation. The Council of Europe might take steps to advocate and support regional decentralisation and, where necessary, of special regional autonomy statutes to cater for special situations and especially the existence of cultural and linguistic minorities. The CLRAE's plan to organise a Conference on minorities and regional autonomy in 1994 is thus to be welcomed.

10. Real self-government can only exist if backed up by a general field of competencies and the definition of exclusive powers and sufficient financial resources. The self-governing authorities need the possibility to generate their own revenue and each tier requires the faculty to have at its disposal the funds necessary to finance the fulfillment of its duties.

## II. European construction in the light of regionalisation and local self-government

11. For the higher tiers of government, including the regional authorities, the respect of local self-government creates "positive obligations" (granting sufficient resources) and "negative obligations" (non-interference). Regional authorities should not be tempted to adopt a centralist approach as regards local authorities but rather transfer and delegate powers to these authorities, thus applying the principle of subsidiarity.

12. The Council of Europe "European Charter of Local Self-Government" forms a constitutional and statutory framework of the rights of local authorities and should also apply to the process of European construction. It should provide the basis for setting up mechanisms for the legal protection of self-government, and its principles should be taken into consideration by the national judicial institutions to which local authorities can appeal.

13. Local and regional powers may be jeopardised by the process of European integration through the recentralisation at European level of state powers conceded internally to the self-governing authorities of the member States. In practice, partnership with the European Community in the sphere of its regional policy

niveau de déconcentration plutôt que comme niveau de décentralisation. Du fait des problèmes des minorités, toute idée d'autonomie régionale suscite encore la crainte d'une dislocation éventuelle de l'Etat (et une remise en cause sous-jacente des frontières). Toutefois, des projets de décentralisation avec la création d'entités régionales sont à l'étude en Pologne, en République tchèque et en République slovaque. Par ailleurs, il existe une tendance positive en faveur de l'introduction de la régionalisation en Croatie; la régionalisation constitue également la base de la Fédération de Russie.

9. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, une décentralisation réelle doit accompagner la reconstruction économique et politique. Le problème des minorités ne doit pas servir de prétexte à un centralisme exagéré. Le Conseil de l'Europe pourrait agir afin de conseiller et soutenir la décentralisation et, là où cela est nécessaire, des statuts spéciaux d'autonomie régionale pour tenir compte des situations particulières et notamment de l'existence de minorités culturelles et linguistiques. A cet effet, il y a lieu de se féliciter de l'intention de la CPLRE d'organiser en 1994 une Conférence sur les minorités et l'autonomie régionale.

10. Dans tous les cas, il est fondamental de tenir compte du fait qu'une véritable autonomie n'existe que si elle est fondée sur un domaine général de compétences et sur une définition des compétences exclusives et de ressources financières suffisantes. Il s'agit pour l'entité de la possibilité de créer des recettes propres, et de la faculté pour chaque niveau de disposer des fonds nécessaires au financement de ses compétences.

## II. La construction de l'Europe face à la régionalisation et à l'autonomie locale

11. L'autonomie locale doit être, pour les autorités supérieures, y compris les autorités régionales, un devoir assorti d'« obligations positives » (attribution des moyens suffisants) et d'« obligations négatives » (non-ingérence). Les régions ne doivent pas se laisser tenter par une politique centralisatrice vis-à-vis des pouvoirs locaux mais tout au contraire pratiquer à leur tour une politique de décentralisation et de délégation de pouvoirs vers les communes, appliquant ainsi le principe de subsidiarité.

12. La « Charte Européenne de l'Autonomie Locale » du Conseil de l'Europe constitue un cadre constitutionnel et statutaire des droits des collectivités locales, et doit s'appliquer également au processus de construction européenne. Elle doit être à la base de la création de mécanismes de garanties juridiques de l'autonomie locale, grâce à la prise en compte de ses principes par les instances nationales de recours auxquelles les collectivités doivent avoir accès.

13. Les compétences locales et régionales peuvent être compromises par le processus d'intégration européenne, par une recentralisation au niveau européen de compétences étatiques concédées dans l'ordre interne aux composantes des Etats. Dans la pratique, le partenariat avec la Communauté dans le domaine de sa politique

presently leaves little room for the local and regional authorities, the State being the principal interlocutor of the European institutions. Consequently, it would be desirable for the EC to recognise this Charter in its legislation.

### III. Regions and the Maastricht treaty

14. Discussions on the ratification of the Maastricht Treaty and the EEA treaty have highlighted fears of a Europe based on an interstate and bureaucratic construction, too far-removed from the real concerns of the people.

15. The regions, initially grouped by interests with Council of Europe support, demanded and obtained the right to participate in the integration process. This makes it possible to make good a certain democratic deficit, to counterbalance the centralisation and standardisation inherent in European integration and to secure greater efficiency in carrying out reforms. The regions can also be one favoured partner for establishing new relations with Central and Eastern Europe.

16. Within the framework of the Community, the regions have become one of the statutory pillars of European integration as a result of the inclusion of the subsidiarity principle in the Maastricht Treaty along with the creation of a "Committee of the Regions" and the possibility for regional ministers to sit with voting rights on the Council of Ministers (under certain conditions).

17. The subsidiarity principle should not be perceived as a simple criterion for power-sharing between States and the Community but should be a criteria for a vertical allocation of powers from the national or regional level right down to local authorities and citizens and vice-versa. The strict application of the subsidiarity principle forms a guarantee for democracies in general as well as for local and regional democracy. But it should under no circumstance be dissociated from other concepts, particularly the co-ordination of decisions, efficiency, competitiveness and solidarity.

18. In order to be truly representative, the Committee of the Regions should be made up of elected members, enjoy operational and budgetary independence and represent fairly the different categories of local and regional authorities. After a few years of existence it would be important to assess the results of its activities and make the necessary changes concerning the representation of the different levels of local and regional authorities as well as the working structures.

19. At national level, the local and regional authorities should have consultation procedures at their disposal enabling them to put forward their standpoint when European legislation has repercussions on their powers.

régionale ne laisse encore que peu de place aux collectivités régionales et locales, l'Etat restant le principal interlocuteur des institutions européennes. Par conséquent, il serait souhaitable que cette Charte soit reconnue par la législation de la Communauté Européenne.

### III. Les régions et le traité de Maastricht

14. Les débats sur la ratification du Traité de Maastricht et du Traité EEE ont montré la crainte d'une Europe basée sur une construction interétatique et bureaucratique, trop éloignée des préoccupations des populations.

15. Les régions, d'abord regroupées de façon sectorielle avec l'appui du Conseil de l'Europe, ont réclamé et obtenu une participation aux processus d'intégration. Ceci permet de combler un certain déficit démocratique, de contrebalancer la centralisation et l'uniformisation inhérentes à l'intégration européenne et d'obtenir une plus grande efficacité dans l'exécution des projets. Les régions peuvent être aussi l'un des acteurs privilégiés pour l'établissement de nouvelles relations avec l'Europe centrale et orientale.

16. Dans le cadre de la Communauté, les régions sont devenues statutairement l'un des piliers de l'intégration européenne du fait de l'inscription, dans le Traité de Maastricht, du principe de subsidiarité, de la création d'un Comité des Régions et de la possibilité pour les ministres régionaux de siéger avec droit de vote au Conseil des Ministres (sous certaines conditions).

17. Le principe de subsidiarité ne doit pas être compris comme un simple critère d'exercice de compétences partagées entre Etats et Communauté, il doit être aussi au sein de chaque Etat le critère d'une articulation verticale du pouvoir depuis le niveau national ou régional jusqu'aux pouvoirs locaux et aux citoyens et vice versa. L'application rigoureuse du principe de subsidiarité constitue une garantie pour les démocraties en général comme pour la démocratie locale et régionale. Mais en aucun cas il ne saurait être dissocié d'autres concepts, notamment la coordination des décisions, l'efficacité, la compétitivité et la solidarité.

18. Pour être réellement représentatif, le Comité des Régions devra être formé de membres élus, bénéficier d'une indépendance fonctionnelle et budgétaire et représenter équitablement les différentes catégories de pouvoirs régionaux et locaux. Après quelques années de fonctionnement, il serait important de faire le bilan et d'y apporter toutes les corrections nécessaires concernant la représentation des différents niveaux et les structures de travail.

19. Au plan national, les collectivités territoriales doivent disposer de procédures de consultation leur permettant de faire valoir leur point de vue quand les normes européennes ont des répercussions sur leurs compétences.

#### IV. Regions and the enlargement of the Council of Europe

20. Within the Council of Europe the reform of the CLRAE is necessary, as already requested by this body, in order to ensure the cohesion of the representation of all local and regional authorities, at the same time respecting the diversity of existing structures and their rights to express their differences.

21. At this particularly important time for the Council of Europe, which is seeing its role become more political and its geographical base widen to progressively cover all European countries, it is vital to consolidate the position of the regions and local authorities within the Organisation and turn it into the third pillar after the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly. The new CLRAE should be anchored in the Statute of the Council of Europe and become the *General Chamber of Local and Regional Authorities*. It should make room for towns and municipalities as well as regional authorities within *two Chambers* giving the possibility to these authorities to express their views and recommendations in an independent, but co-ordinated, way on issues affecting them. Furthermore, recommendations should be adopted by the General Chamber each time their general interests are at stake.

22. The new "Greater Europe" needs a strong representation of municipalities, towns and democratic institutions at the regional level which are capable when necessary of making their one voice heard, at the same time allowing each component to express its diversity. The Heads of State and Government meeting in Vienna on 8 and 9 October 1993 will have to lay down the statutory, administrative and financial conditions to enable the new CLRAE to fulfil its new objectives:

22.1 Enable the regions, towns and municipalities to participate more actively and efficiently in the inter-governmental work of the Council of Europe, in particular conventional activities and in the sphere of local and regional authorities, culture, education, social affairs and migration, environment, regional planning, trans-frontier co-operation and the defence of minorities.

22.2 Promote the creation in European countries of local and regional structures vested with real autonomy in the interests of the well-being of the citizens and taking account of the cultural and economic diversity existing at the regional level. Stress should be put on inter-regional co-operation in the field of culture, training and education.

22.3 Lend support to the local and regional democracy which is gradually being restored in the countries of Central and Eastern Europe by promoting the emergence of new inter-regional solidarity in Europe.

#### IV. Les régions et l'élargissement du Conseil de l'Europe

20. Au sein du Conseil de l'Europe, comme l'a demandé la CPLRE, une réforme de celle-ci est nécessaire afin d'assurer l'unité de la représentation de l'ensemble des collectivités territoriales, tout en respectant la diversité des structures existantes et leurs droits à exprimer leurs différences.

21. Il importe à ce stade particulièrement important pour le Conseil de l'Europe, qui voit son rôle devenir plus politique et son assise géographique s'élargir jusqu'à couvrir progressivement l'ensemble des pays européens, de renforcer la position des régions et des pouvoirs locaux au sein de l'organisation pour en faire le troisième pilier après le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire. La nouvelle CPLRE devra être ancrée dans le statut du Conseil de l'Europe et pourrait devenir la *Chambre Générale des Pouvoirs Locaux et Régionaux*. Elle devrait faire place, d'une part, aux villes et aux communes et, d'autre part, aux collectivités régionales au sein de *deux Chambres* ayant la possibilité d'exprimer, de manière indépendante mais coordonnée, leurs vues et recommandations sur les problèmes qui leur sont spécifiques. De plus, des recommandations communes seront adoptées au sein de la Chambre Générale chaque fois que les intérêts généraux sont mis en cause.

22. La nouvelle «Grande Europe» a besoin d'une représentation forte des communes, des villes et des institutions démocratiques de niveau régional, capables quand cela est nécessaire, de faire entendre leur voix unique et permettant, par ailleurs, à chaque composante d'exprimer sa diversité. Les Chefs d'Etats et de Gouvernements réunis à Vienne les 8 et 9 octobre 1993 devront fixer les conditions statutaires administratives et financières pour que la nouvelle CPLRE puisse remplir ses nouveaux objectifs:

22.1 Permettre une participation plus active et efficace des régions, des villes et communes aux travaux inter-gouvernementaux du Conseil de l'Europe, en particulier aux travaux conventionnels et aux secteurs des collectivités territoriales, culturel, de l'éducation, aux affaires sociales et de migration, à l'environnement, à l'aménagement du territoire, à la coopération transfrontalière et à la défense des minorités.

22.2 Favoriser la mise en place dans les pays européens de structures locales et régionales dotées d'une réelle autonomie dans l'intérêt du bien-être des citoyens et compte tenu des diversités économiques et culturelles existantes au niveau régional. La coopération interrégionale dans les domaines de la culture, de la formation et de l'éducation, devrait mériter une attention particulière.

22.3 Apporter un soutien à la démocratie locale et régionale rétablie peu à peu dans les pays d'Europe centrale et orientale en favorisant la naissance de nouvelles solidarités interrégionales en Europe.

22.4 Promote – by conventions or political initiatives – inter-regional and inter-municipal co-operation in Europe to allow local and regional self-government to represent solidarity, co-operation and integration rather than a process of political disintegration.

23. One of the first major tasks of the new General Chamber of Local and Regional Authorities and its Regional Chamber should be to draw up – in co-operation with the Parliamentary Assembly – a “European Charter of Regional Autonomy” which – without aiming at the uniformisation of regional institutions – sets out the democratic principles of regionalisation and marks the boundaries between regionalism and separatism, as well as between the role of regions and local governments.

24. The General Chamber should also participate in drawing up a code for the application of the subsidiarity principle to be implemented in the States and at European level.

#### V. The region as a unit of solidarity and co-operation

25. The region is also viewed as a unit of solidarity and as a motor behind this solidarity, the regions are the architects of transfrontier or interregional co-operation agreements.

26. Co-operation between the regions of Europe should be viewed as a major element of political and social stability, creating and reinforcing mutual solidarity and tolerance and thereby contributing to the safeguarding of peace and democratic security in Europe.

27. The emergence of regional phenomena has led the regions to rediscover the advantages of direct contacts with each other (based on geographical proximity or common interests). Regions thus form a major ingredient of integration through inter-regional and transfrontier co-operation. Such relations also avoid the creation of new borders between Community members and non-member States.

28. Clearly, therefore, transfrontier co-operation agreements need a legal framework and permanent transfrontier co-operation bodies need to be recognised in national laws as proposed in the draft additional protocol to the “European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities” and this protocol should be approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe without delay.

29. Furthermore, the Outline Convention should be supplemented as quickly as possible with a *European Convention on Inter-Territorial Co-operation* – inter-regional and inter-municipal – bringing together authorities which do not have common borders. This draft, drawn up by the CLRAE, should be examined and adopted as soon as possible by the Committee of

22.4 Promouvoir – par des initiatives conventionnelles ou de caractère politique – la coopération interrégionale et intermunicipale en Europe, afin que les autonomies locales et régionales deviennent des espaces de solidarité, de coopération et d'intégration plutôt qu'un mouvement de désintégration politique.

23. L'une des premières grandes tâches de la nouvelle Chambre Générale des Pouvoirs Locaux et Régionaux et de sa Chambre Régionale devrait être la préparation - en coopération avec l'Assemblée parlementaire - d'une «Charte Européenne de l'autonomie régionale» qui – sans viser une uniformisation des institutions régionales – définit les principes démocratiques de la régionalisation et trace des limites claires entre le régionalisme et le séparatisme, ainsi qu'entre le rôle des régions et l'autonomie locale.

24. La Chambre Générale devrait également participer à la définition d'un code d'application du principe de subsidiarité à mettre en oeuvre dans les Etats et au niveau européen.

#### V. La région espace de solidarité et de coopération

25. La région est considérée aussi comme un nouvel espace de solidarité. Acteurs de cette solidarité, les régions mettent sur pied des accords de coopération transfrontalière ou interrégionale.

26. La coopération entre les régions d'Europe doit être considérée comme un élément important de stabilité politique et sociale créant et renforçant la solidarité et la tolérance réciproque et contribuant ainsi au maintien de la paix et de la sécurité démocratique en Europe.

27. L'émergence de phénomènes régionaux a amené les régions à (re)découvrir les avantages des contacts directs entre elles (basés sur la proximité géographique ou les intérêts communs). Les régions constituent ainsi un important facteur d'intégration du fait de la coopération interrégionale et transfrontalière. De telles relations évitent aussi l'apparition d'une nouvelle frontière entre Etats membres et Etats non membres de la Communauté.

28. Il apparaît donc nécessaire que les accords de coopération transfrontalière aient un cadre juridique et que des organismes permanents de coopération transfrontalière voient leur personnalité juridique reconnue dans le droit interne, ainsi que le propose le projet de Protocole additionnel à la «Convention Cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales» – protocole qui devrait être approuvé sans délai par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

29. Par ailleurs, la Convention Cadre doit être complétée au plus vite par une *Convention européenne sur la coopération interterritoriale* – interrégionale et intermunicipale – mettant en présence des entités n'ayant pas de frontière commune. Ce projet, préparé par la CPLRE, doit être examiné et adopté par le Comité des Ministres dans les meilleurs délais, afin de doter les autorités

Ministers in order to give local and regional authorities the legal means for co-operation.

30. We are also witnessing a process whereby the most dynamic and prosperous regions are drawing closer together. This may have positive repercussions on the less prosperous regions (spin-offs of this impetus) but might also have negative effects (impoverishment of left-out regions). In this case, wariness is called for and priority should be given to co-operation where the principle of solidarity prevails over purely individual interests.

31. The Community and the Council of Europe should co-operate more closely on issues concerning inter-regional and transfrontier co-operation and together with the CLRAE should consider setting up a Centre for advice on and assistance for these forms of co-operation, mainly targeted at regions and local authorities in Central and Eastern Europe.

#### VI. The regions and the new Europe

32. The emergence of the regions and the general decentralisation trend in no way implies the evaporation of the nation State, even if its role will continue to diminish and will change in character. Too much emphasis on ethnic identity can lead to a xenophobic nationalism or regionalism, which local and regional democratic leaders should oppose.

33. The Council of Europe should campaign in favour of greater decentralisation of powers in all States, the unity of Europe and the relaxation of borders as obstacles to the free movement of ideas, people and goods, but vigorously oppose the resurgence of intolerance and xenophobia at any level whatsoever.

34. In this respect, the war in ex-Yugoslavia is a serious danger, one that Europeans were unable to recognise in time and prevent unfolding. The territorial recognition of the principle of "ethnic cleansing" carried out with arms or by any other means cannot and should not be accepted either directly or indirectly by democratic Europe. At stake is the survival of the ideals celebrated and codified by the Council of Europe and the European Community.

35. The "new Europe" will base itself as much on the States themselves as on their regional and decentralised authorities. There is no contradiction inherent in a movement towards centralisation in some policy areas and towards decentralisation and regionalisation in others, the two phenomena complement each other and form the two sides of a process of European construction that is both democratic and respectful of diversity.

36. The regions should be "European-minded" as there will be no prosperous regions without a United Europe. Regions should direct their action towards "economic and social cohesion" in Europe, as in the absence of this, European unity would be an illusion far

locales et régionales des capacités juridiques de coopération.

30. On assiste aussi à un rapprochement entre les régions les plus dynamiques et les plus prospères. Cela peut avoir, sur les régions moins favorisées, des effets positifs (retombées de cette dynamique). Mais cela pourrait aussi avoir des effets négatifs (appauvrissement des régions tenues à l'écart), face auxquels il convient de se montrer vigilants en privilégiant des coopérations où le principe de solidarité l'emporte sur des intérêts purement individuels.

31. La Communauté et le Conseil de l'Europe devraient coopérer plus étroitement pour les questions concernant la coopération interrégionale et transfrontalière et étudier avec la CPLRE la mise en place d'un Centre de conseil et d'assistance pour ces types de coopération, notamment destiné aux régions et collectivités locales d'Europe centrale et orientale.

#### VI. Les régions et la nouvelle Europe

32. L'émergence des régions et la tendance générale à la décentralisation ne signifient nullement la disparition des Etats nationaux, même si le rôle de ces derniers ira en diminuant et se modifiera. L'accent trop marqué sur l'identité ethnique peut mener à un nationalisme ou régionalisme xénophobes contre lesquels des responsables démocratiques régionaux et locaux doivent lutter.

33. Le Conseil de l'Europe doit militer pour une plus grande décentralisation des pouvoirs dans tous les Etats, pour l'unité de l'Europe et pour l'assouplissement des frontières en tant qu'obstacles à la libre circulation des idées, des personnes et des biens, mais s'opposer avec force à la résurgence des phénomènes d'intolérance et de xénophobie à quelque niveau que ce soit.

34. A cet égard, la guerre en ex-Yougoslavie présente un grave danger que les européens n'ont pas su reconnaître en temps utile et empêcher de se développer. La reconnaissance territoriale du principe de « purification ethnique », mis en oeuvre par les armes ou par d'autres moyens, ne peut pas et ne doit pas être acceptée de manière directe ou indirecte par l'Europe démocratique. Il y va de la survie des idéaux célébrés et codifiés par le Conseil de l'Europe et la Communauté Européenne.

35. La « nouvelle Europe » s'appuiera tout autant sur les Etats que sur leurs composantes régionales et décentralisées. Il n'y a pas de contradiction entre un mouvement de centralisation pour certaines matières et un mouvement de décentralisation et de régionalisation pour d'autres ; les deux phénomènes se complètent et constituent les deux faces d'une construction européenne démocratique et respectueuse des diversités.

36. Les régions doivent avoir une « vocation européenne » car il n'y aura pas de régions prospères sans une Europe Unie. Les régions doivent également veiller aujourd'hui tout particulièrement à la « cohésion économique et sociale » de l'Europe, sans laquelle l'Unité

removed from the local and regional human realities of which it is made up.

37. Finally, the participants would particularly like to thank:

- the CLRAE for organising the Conference,
- the Republic and the Canton of Geneva for their hospitality,
- the representatives of the authorities of the Council of Europe, the European Community, the States, regions, towns and municipalities who have contributed to the work.

de l'Europe ne serait qu'une illusion éloignée des réalités humaines, locales et régionales qui la composent.

37. Enfin, les participants remercient tout particulièrement:

- la CPLRE pour l'organisation de cette Conférence,
- la République et Canton de Genève pour l'hospitalité accordée à la Conférence,
- les représentants des autorités du Conseil de l'Europe, de la Communauté Européenne, des États, des régions et des villes et communes qui ont apporté une contribution aux travaux.